PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT

ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL

SONT DE PIÈTRE QUALITÉ DE REPRODUCTION

Le rôle des différents acteurs dans les politiques de radiodiffusion. Présentation de trois scénarios*

par

Vincent Lemieux

Département de science politique

UNIVERSITE LAVAL

Les politiques gouvernementales sont des processus complexes qui comportent plusieurs opérations et qui supposent la contribution de plusieurs participants.

On peut toutefois identifier parmi ces opérations un certain nombre de fonctions qui doivent normalement être remplies pour que les politiques puissent être réalisées.

Après avoir défini les politiques gouvernementales dans une perspective systémique, nous identifierons quatre fonctions qui font partie de la réalisation des politiques: la fonction de définition des voies de solution,

---

* Rapport présenté, en décembre 1985, au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion.

la fonction de formulation des solutions, la fonction de mise en oeuvre des solutions, et la fonction d'identification des problèmes.

Ces fonctions ne se déroulent pas dans un ordre linéaire. Elles sont récurrentes dans la réalisation des politiques, même si d'un point de vue normatif on peut poser que telle ou telle fonction devrait normalement venir avant telle ou telle autre.

Plusieurs acteurs participent à l'accomplissement de l'une ou l'autre des fonctions. Ils y apportent des qualités, dont les principales sont la compétence et la responsabilité. A partir de ces qualités trois scénarios se dessinent qui peuvent inspirer la réalisation des politiques et des quatre fonctions qu'elles incluent: le scénario technocratique où l'accent est mis sur la compétence, le scénario démocratique où la primauté est donnée à la responsabilité, et le scénario semi-démocratique qui est une tentative de concilier la compétence et la responsabilité.

Nous montrerons comment se présentent les trois scénarios pour chacune des fonctions. Sans vouloir imposer nos préférences, nous indiquerons en terminant de quel côté elles se portent.

Les politiques gouvernementales: une définition

Il importe dès le départ de donner une définition précise des politiques gouvernementales et des différentes fonctions qu'elles comportent, afin de pouvoir identifier ensuite les rôles qui devraient être joués par chacun des participants dans une politique de radiodiffusion.

Nous proposons une définition systémique des politiques gouvernementales. Dans cette perspective les politiques sont des processus de régulation de certains types d'activités (les activités de radiodiffusion, dans notre cas), qui visent à rendre ces activités conformes à certaines finalités.

La régulation est entendue ici au sens large. Il s'agit de toutes les règles (lois, réglements, décrets, ordres, résolutions, décisions, etc.) qui servent à contraindre des activités selon des finalités. La régulation ne se limite donc pas aux règles des organismes dits de "régulation". De même la notion de finalité est employée pour le moment dans un sens très général. Nous verrons dans la suite qu'il est nécessaire de distinguer des niveaux à l'intérieur de cette notion générale.

En termes de problèmes et de solutions, la régulation consiste à apporter des solutions à des problèmes qui ont été identifiés dans la structuration ou le fonctionnement d'un système. Un problème consiste toujours dans un écart ou une contradiction entre deux éléments. Dans le cas des politiques, le problème consiste dans un écart entre une activité et une norme et la solution cherche à corriger cet écart.

Les fonctions nécessaires à la réalisation des politiques

Quatre opérations principales, ou fonctions, doivent être accomplies dans la réalisation des politiques gouvernementales: la définition des finalités, l'ajustement des finalités aux activités, le contrôle des activités et l'évaluation des activités. Ces fonctions ne se déroulent pas de façon linéaire, de la première à la quatrième, elles sont inextricablement mêlées les unes aux autres. Il est quand même utile de les distinguer en les présentant dans un certain ordre logique.

1°) Etant donné que les politiques gouvernementales consistent à rendre des activités conformes à des finalités, il importe évidemment que des finalités soient définies, que des voies de solution soient tracées en vue de résoudre les problèmes qui auront été identifiés dans les activités du système. Les finalités ou voies de solution sont de nature générale, qu'elles soient d'ordre économique, social, culturel ou politique. Elles indiquent des orientations à être suivies, que viendront spécifier des buts et objectifs dans des opérations de planification ou de programmation des activités du système. C'est dire que les finalités ne doivent pas être redéfinies à chaque année. Les orientations qu'elles comprennent sont à longue échéance et non pas à courte échéance.

2°) Les finalités ou orientations générales du système ne permettent pas de le réguler de façon précise. C'est pourquoi les orientations sont souvent spécifiées en buts et objectifs à être atteints. Cette spécification ne peut ignorer les activités concrètes, actuelles ou potentielles,

des effecteurs du système. En ce sens on peut parler d'ajustement des finalités aux activités pour décrire cette fonction qui consiste en somme à formuler des solutions aux problèmes qui auront été identifiés dans la structuration ou le fonctionnement du système et dans les activités qui en découlent. On distingue parfois les objectifs des buts en disant qu'ils sont mieux définis que ces derniers, et que le degré d'atteinte des objectifs est pour cela plus facilement mesurable que le degré d'atteinte des buts.

3°) Pour que les activités des effecteurs du système soient régulées par les décideurs, il ne suffit pas que des finalités soient définies et que des solutions soient formulées face aux activités qui font problème dans le système. Encore faut-il que le système, et plus spécialement ses effecteurs soient contrôlés conformément aux finalités. Autrement dit le "programme" de régulation doit être appliqué dans les activités du système. Le contrôle peut porter sur les "entrées" (les intrants) des effecteurs, sur leurs "sorties" (les extrants) ou encore sur les processus de conversion des intrants en extrants. Le contrôle peut aussi avoir un caractère structurel et porter sur la structuration même des effecteurs du système.

4°) Enfin, la régulation d'un système n'est pas programmée une fois pour toutes. Les activités des effecteurs sont évaluées de façon officielle ou de façon officieuse pour voir si elles se conforment aux normes (finalités, buts ou objectifs) voulues par les décideurs. L'évaluation peut d'ailleurs conduire à modifier les finalités du système. Elle suppose des opérations de mesure des activités intrantes, transitantes ou extrantes des effecteurs et une comparaison des activités ainsi observées avec les normes des décideurs. Cette comparaison fait généralement émerger de nouveaux problèmes à être

solutionnés par les politiques. La rétro-information venant de la mesure des activités s'achève ou non en rétroaction sur elles, c'est-à-dire en de nouveaux contrôles qui consisteront ou bien à amplifier une tendance déjà inscrite dans le système (c'est la rétroaction positive, ou amplificatrice), ou bien à ramener le système a une constance dont il s'est éloigné (c'est la rétroaction négative, ou compensatrice). Les boucles de rétroaction permettent donc l'autorégulation du système.

Rappelons que les fonctions qui viennent d'être présentées ne se déroulent pas dans un ordre fixe. Même si elles sont, logiquement, à l'origine des politiques, il peut arriver que les finalités soient dégagées seulement après que des activités se soient déroulées. L'évaluation par anticipation peut prendre place dès le moment de la définition des finalités, des buts ou des objectifs, etc. Mais la régulation adéquate d'un système est impossible si chacune des fonctions n'est pas remplie à un moment ou l'autre dans le temps.

Les participants au système de radiodiffusion

Au Canada les participants au système de radiodiffusion sont nombreux. Il y a d'abord les entreprises de radiodiffusion et les entreprises associées qui peuvent être considérées comme les effecteurs du système. Parmi ces entreprises il faut distinguer Radio-Canada à qui il est confié d'atteindre des buts plus généraux que ceux qui sont donnés aux entreprises privées.

C'est le parlement (et donc le gouvernement qui le domine) qui, selon la loi de la radiodiffusion, définit les finalités du système ainsi d'ailleurs

que les rôles à être remplis par d'autres participants du système, et en particulier par le C.R.T.C. (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes). La loi assigne à celui-ci des fonctions de contrôle des activités du système et d'évaluation de ces activités. Non seulement le gouvernement domine les dirigeants du C.R.T.C. et de Radio-Canada mais il a plus généralement, sans que cela soit écrit noir sur blanc, le pouvoir d'ajuster les finalités définies par le parlement aux activités du système.

La loi qui a créé le ministère des Communications confie au ministre des fonctions d'ajustement des finalités aux activités, et d'évaluation des activités. Elle lui confie aussi de participer aux fonctions de contrôle des activités sous le prétexte de la coordination, et lui donne même certains contrôles sur les contrôles exercés par le C.R.T.C..

Si on résume cette brève présentation des participants et de leur contribution aux fonctions de réalisation des politiques en matière de radiodiffusion, on arrive au tableau suivant, qui identifie les principaux acteurs qui participent à chacune des quatre fonctions:

Fonctions	Participants
Définition des finalités ou des voies de solution aux problèmes	. Parlement . Gouvernement
Ajustement entre les finalités et les activités, ou formulation des solutions	. Gouvernement . Ministre des Communications
Contrôle des activités, ou mise en oeuvre des solutions.	. Ministre des Communications . C.R.T.C. . Radio-Canada . Entreprises privées
Evaluation des activités, ou identification des problèmes	. C.R.T.C. . Ministre des Communications

Tableau 1: Les principaux participants aux fonctions comprises dans les politiques de radiodiffusion.

La participation de plus d'un intervenant à l'accomplissement d'une fonction n'est pas nécessairement "dysfonctionnelle". La répartition des rôles peut être "fonctionnelle", au sens d'un accomplissement ordonné de la fonction. Mais le contraire peut aussi se produire.

Il est difficile d'établir de façon normative quels acteurs sont les plus aptes à l'accomplissement d'une fonction. Toutefois nous ne pouvons éviter cette vue normative des choses si nous voulons proposer quelques scénarios de ce que pourrait être une politique adéquate de la radiodiffusion.

Les qualités requises dans l'accomplissement des fonctions

Il y a de nombreuses qualités requises pour que les fonctions soient bien accomplies, mais dans nos sociétés à caractère technologique, qui se veulent néanmoins démocratiques, deux d'entre elles s'imposent tout particulièrement, la compétence et la responsabilité.

La compétence est tout spécialement requise dans un domaine aussi technique et aussi complexe que celui des communications. Elle n'est cependant pas du même ordre selon qu'il s'agit de la définition des finalités, de l'ajustement des finalités aux activités, etc. De façon générale, quelle que soit la fonction concernée, la compétence suppose des connaissances appropriées sur les aspects du système qui sont en jeu mais aussi sur le contexte de ces aspects. Les connaissances sur le contexte se manifestent par l'expertise, ou l'art d'apprécier les situations à leur juste mesure. Dans le domaine de la radiodiffusion la compétence se trouve surtout dans les entreprises qui sont les effecteurs du système, mais aussi chez les décideurs, au ministère des Communications et au C.R.T.C. Il s'agit donc, selon les cas, de compétence opérationnelle (chez les effecteurs), administrative ou politique.

L'autre qualité sur laquelle nous insistons est celle de la responsabilité. Dans une société démocratique les décideurs doivent être responsables, c'est-à-dire qu'ils doivent répondre de leurs actions à d'autres participants, qu'ils aient de la compétence ou non. Schattschneider a dit de la démocratie qu'elle est un système politique pour des gens qui ne sont sûrs d'avoir raison. La responsabilité permet de confronter les raisons des uns avec celles des autres. Là encore, elle ne se présente pas de la même manière d'une fonction à l'autre, mais elle n'en demeure pas moins un principe qui, comme la compétence, s'applique à chacune d'entre elles.

Trois scénarios pour la réalisation des politiques

En se fondant sur les deux valeurs de la compétence et de la responsabilité on peut dessiner trois scénarios pour la réalisation des politiques, et en particulier, dans le domaine qui nous occupe, des politiques de la radiodiffusion.

Nous distinguerons le scénario technocratique, le scénario démocratique et le scénario semi-démocratique.

1°) Le scénario technocratique suppose que la compétence prédomine sur la responsabilité dans un secteur comme la radiodiffusion, où la dimension technologique est particulièrement imposante. La responsabilité ne doit pas être complètement écartée, mais elle est considérée comme une perte de temps qui ne permet que rarement de bonifier la politique. Dans les fonctions de définition des finalités, et encore plus dans celles d'ajustement des finalités aux activités, de contrôle des activités et d'évaluation des

activités, la primauté doit être donnée aux spécialistes et aux experts de l'opération du système, de l'administration ou de la politique, sans que des soucis excessifs de responsabilité ralentissent leur travail, ou pire encore, viennent le détourner ou le mitiger.

2°) Le scénario démocratique est à l'opposé du précédent. La valeur de la responsabilité prédomine sur celle de la compétence. Tout compétents qu'ils soient les spécialistes et les experts doivent répondre constamment de leurs actes. C'est la seule façon de s'assurer que les politiques gouvernementales, dans leurs différentes fonctions, seront celles voulues par la population et ses représentants. Il faut forcer les spécialistes et les experts à s'expliquer, à confronter leurs raisons avec celles d'autres spécialistes et experts, mais aussi avec les raisons plus sociales, culturelles ou politiques qui sont défendues par ceux qui ne sont pas aussi compétents que les spécialistes ou les experts dans le domaine de la radiodiffusion.

3°) La scénario que nous nommons semi-démocratique tente de concilier les valeurs de la compétence et de la responsabilité. C'est donc un scénario qui se situe quelque part entre le scénario technocratique et le scénario démocratique. Nous parlons de semi-démocratie comme E.E. Schattschneider parlait de peuple semi-souverain (dans son livre The Semi-sovereign People, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960). Les valeurs de la compétence et de la responsabilité peuvent être conciliées si des leaders et des organisations, en compétition les uns avec les autres, définissent les problèmes et les solutions de façon telle que la population puisse participer au processus de prise de décision, même si cette participation est le plus souvent limitée et indirecte.

Nous allons reprendre chacune des quatre fonctions d'une politique gouvernementale pour montrer comment pourraient s'exprimer, dans le domaine de la radiodiffusion, le scénario technocratique, le scénario démocratique et le scénario semi-démocratique.

La définition des finalités ou des voies de solution

Comme nous l'avons dit, les finalités ou voies de solution sont de nature générale. Elles indiquent des directions qui doivent être suivies par le système canadien de radiodiffusion, sans que des buts ou objectifs précis soient toujours spécifiés, dont on pourrait établir précisément s'ils ont été atteints ou non, ou encore dans quelle mesure ils ont été atteints.

Dans l'article 3 de la loi actuelle sur la radiodiffusion, la plupart des finalités déclarées sont de l'ordre de ces orientations générales. C'est le cas, par exemple, du paragraphe b) où il est déclaré

> "que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada".

C'est aussi le cas de l'alinéa IV du paragraphe g) où il est déclaré que le service national de radiodiffusion devrait

"contribuer au développement de l'unité nationale et
exprimer constamment l'unité nationale".

Par contre d'autres finalités ont davantage un caractère de but ou d'objectif, dont l'atteinte ou non peut être plus facilement mesurée. Soit le paragraphe i) du même article 3. Il pose

"que le système de la radiodiffusion canadienne devrait
être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative".

Il peut évidemment être établi, de façon assez précise, si ce but a été atteint ou non.

En bonne méthode, il y aurait sans doute lieu pour le législateur de mieux distinguer ce qui est l'ordre des finalités ou des voies générales de solution, et ce qui est plutôt de l'ordre des buts et des objectifs. Ceux-ci devraient permettre de formuler des solutions concrètes aux problèmes qui se posent à un moment et en un lieu donnés dans le système de radiodiffusion. On peut penser que la loi n'est pas le lieu le plus indiqué pour définir ces buts et objectifs qui sont à moyenne ou à courte échéance, plutôt qu'à longue échéance.

Si l'on s'en tient à la fonction de définition des finalités ou, des voies générales de solution, les différences entre les trois scénarios sont plutôt de l'ordre des modalités.

1°) Dans le scénario technocratique, comme d'ailleurs dans les autres scénarios, il revient au parlement d'adopter les finalités générales du système, dans le cadre de la loi. Mais la préparation du projet de loi en ces matières, comme en d'autres, doit porter l'empreinte des spécialistes et des experts gouvernementaux du domaine de la radiodiffusion, c'est-à-dire du ministère des Communications. Les débats parlementaires ou d'autres modes de consultation ne devraient pas venir altérer la vue de ceux qui, par leurs connaissances supérieures, savent quel est l'état du système et vers où il doit évoluer.

2°) Dans le scénario démocratique les modalités de définition des orientations générales du système sont assez différentes. Le parlement, en tant que représentant de la population, est le maître d'oeuvre de la définition des finalités et de leur revision éventuelle. Le débat doit se faire en commission parlementaire, avec possibilités que des groupes ou des experts y participent. Les commissions d'enquête, même si elles sont décidées par le gouvernement, appartiennent aussi à cette logique. Il est cependant important que non seulement le parlement ait le dernier mot, mais que, malgré la difficulté de l'entreprise, les parlementaires, ou du moins certains d'entre eux, participent activement a la définition des finalités ou des voies générales de solution.

3°) Dans le scénario semi-démocratique ce n'est pas tant l'étendue de la participation à la définition des finalités qui importe, que la qualité du débat auquel elle donne lieu. C'est aux partis avant tout de définir les voies

de solution aux problèmes de la radiodiffusion de façon suffisamment saisissante et compréhensible pour que cele suscite des débats, en campagne électorale ou à d'autres moments, où la population pourra participer d'une manière ou l'autre. Il ne faut pas sous-estimer à cet égard les sondages d'opinion, faute de moyens de consultation plus officiels comme les référendums. Si jamais les grandes orientations d'une politique de la radiodiffusion en venaient à faire l'objet de questions dans plusieurs sondages publics, ce serait sans doute le signe et le catalyseur à la fois de débats réels à ce sujet.

L'ajustement entre les fins et les activités

Les grandes voies de solution ne sont pas suffisamment précises pour que soient formulées, à partir d'elles, une politique ou des éléments de politique. La sauvegarde, l'enrichissement ou le raffermissement de la structure culturelle du Canada, le développement et l'expression constante de l'unité nationale sont des finalités trop générales pour qu'elles puissent guider la formulation concrète de politiques dans ce domaine.

Idéalement, cette formulation doit plutôt découler de buts et d'objectifs plus précis à être appliqués aux activités du système. Si par exemple, on veut sauvegarder la structure culturelle du Canada, des buts et objectifs bien définis doivent être donnés à la programmation des activités des entreprises de radiodiffusion et en particulier de Radio-Canada. Ou encore l'expression de l'unité nationale devra être précisée en termes de régions, de provinces, de groupes fondateurs ou de groupes ethniques, de façon à ce que les activités de radiodiffusion des entreprises puissent être

soumises à des normes dont on pourra vérifier si elles ont été suivies ou non.

Pour cette fonction comme pour la précédente, les trois scénarios que nous avons distingués dessinent des processus différents.

1°) Dans le scénario technocratique ce sont les spécialistes et les experts de la fonction publique ou du gouvernement, mais aussi des groupes d'intérêt qui sont les plus aptes à formuler les politiques, c'est-à-dire à proposer des solutions appropriées aux problèmes qui ont été identifiés. Comme l'ont montré les études sur la technocratie, l'étape de la formulation des politiques est d'ailleurs celle où le pouvoir des technocrates a le plus de chances de s'exercer. C'est par le biais de cette étape que la "techno-structure", faite de la conjonction des intérêts des technocrates du secteur public et du secteur privé, peut marquer tout le processus de réalisation des politiques. Cela a d'ailleurs plus de chances d'arriver dans un secteur technique comme celui de la radiodiffusion, que dans un secteur moins spécialisé comme celui du développement régional.

2°) Dans le scénario démocratique la compétence des spécialistes et des experts doit être mise à contribution dans la formulation des politiques, mais les élus et leur entourage doivent demeurer les meneurs de jeu et assurer, en particulier, que cette contribution soit exposée au grand jour. Ce fut l'attitude, par exemple, du premier ministre Jean Lesage lors du débat sur la création d'un ministère de l'Education au Québec, au début des années 60, quand il annonça que désormais les suggestions pour améliorer le projet de loi devraient être faites publiquement. Dans l'accomplissement de cette

fonction, comme dans celle de définition des finalités, le scénario démocratique cherche à redonner au parlement et aux commissions parlementaires un rôle prédominant. L'existence d'organismes consultatifs auprès du ministère convient également à ce scénario. De façon générale c'est à l'ensemble du gouvernement et non seulement au ministère des Communications de voir à ce que la formulation ne réponde pas seulement à des impératifs techniques mais aussi aux finalités générales du système et à la possibilité politique de mettre en oeuvre, en un temps ou en lieu donnés, les solutions proposées.

3°) Dans le scénario <u>semi-démocratique</u> le rôle du parti de gouvernement est encore plus important. Le ou les partis d'opposition ont aussi un rôle nécessaire à jouer pour que le début avec le parti de gouvernement permette non seulement de publiciser l'étape de la formulation des politiques, mais aussi de mobiliser la participation des intéressés. Contrairement au scénario démocratique, ce n'est pas l'étendue de la participation qui importe mais sa vigueur, c'est-à-dire la capacité des partis et des autres participants de définir et de soulever des enjeux qui aillent au coeur des problèmes qu'il s'agit de solutionner. Par exemple, comment inciter les entreprises de radiodiffusion à donner un contenu canadien à leurs émissions, malgré la domination de la culture américaine? Ou encore, l'unité canadienne exige-t-elle que soient marginalisés les groupes qui la remettent en question. Dans le scénario semi-démocratique, c'est la "volonté politique" qui doit animer les débats autour de la formulation, plutôt que les impératifs techniques ou encore la recherche de la participation du plus grand nombre.

Le contrôle des activités

Alors que le scénario démocratique semble convenir tout particulièrement à la fonction de définition des finalités, et que le scénario semi-démocratique semble convenir à la fonction d'ajustement entre les activités et les finalités, on peut penser que le scénario technocratique est bien adapté à la fonction plus technique de contrôle des activités. Les deux autres scénarios ne sont pas pour autant exclus de l'étape de la mise en oeuvre des solutions.

1°) Dans le scénario technocratique il appartient aux spécialistes et et aux experts de gérer la mise en oeuvre de la politique adoptée, c'est-à-dire de contrôler les activités du secteur concerné, en fonction de cette politique. Ces spécialistes se trouvent généralement dans un ministère, mais il peut arriver que par décentralisation fonctionnelle la mise en oeuvre soit confiée en tout ou en partie à un organisme autonome. Dans le domaine de la radiodiffusion, une bonne partie de la fonction de contrôle des activités a été confiée au C.R.T.C., mais depuis la création du ministère des Communications, en 1968, les fonctionnaires de ce ministère sont habilités eux aussi à participer à la mise en oeuvre des politiques gouvernementales. Le pouvoir d'instruction du ministre de tutelle auprès du C.R.T.C. convient bien au scénario technocratique. La technocratie politique garde ainsi la main haute sur la technocratie administrative. Les spécialistes et experts d'une technocratie supérieure prévalent sur ceux d'une technocratie inférieure, sans qu'ils soient responsables, directement tout au moins, devant le parlement ou tout autre forum de nature publique.

2°) Dans le scénario <u>démocratique</u> l'intervention du ministre et du gouvernement dans la mise en oeuvre doit plutôt s'exprimer par les lois et règlements et par le pouvoir de nommer les membres du C.R.T.C. La mise en oeuvre des solutions par le C.R.T.C. ou le ministère peut toujours faire l'objet de questions de la part des parlementaires. Le scénario démocratique n'interdit pas le droit de recours des intéressés auprès du ministre, ou l'initiative prise par celui-ci de remettre en question une décision du C.R.T.C., puisque la participation de tous ceux qui sont concernés de quelque façon par une politique doit pouvoir s'exercer tout le temps et donc même à l'étape de la mise en oeuvre des solutions.

3°) Dans le scénario <u>semi-démocratique</u> cette possibilité de recours ou d'initiatives de la part du ministre ou du gouvernement est contraire aux principes du leadership et du caractère concentré et significatif des débats. S'il doit y avoir des directives ou des instructions données au C.R.T.C., elles devraient faire l'objet de débats au parlement, animés par les partis. Ou encore, les directives peuvent être débattues à l'occasion d'audiences publiques spéciales organisées par le C.R.T.C. Mais il est exclu dans le scénario semi-démocratique que la mise en oeuvre soit sans cesse politisée. S'il faut remettre en question la mise en oeuvre concrète des politiques, c'est plutôt par la fonction d'évaluation qu'il faut le faire, à condition, bien sûr, que cette fonction soit exercée conformément aux principes qui inspirent la vision semi-démocratique de la politique.

L'évaluation des activités

L'évaluation est une fonction complexe qui consiste à comparer les activités du système et leurs conséquences avec les normes qui découlent des finalités, pour voir si les problèmes identifiés ont été solutionnés par les politiques gouvernementales. S'ils ne l'ont pas été il faut redéfinir les politiques en conséquence, et même s'ils l'ont été il est fort possible que de nouveaux problèmes apparaissent.

L'évaluation peut être faite de façon non méthodique, mais elle peut aussi utiliser les méthodes des sciences sociales. Dans ce dernier cas, on parle généralement de recherche évaluative. L'évaluation ou la recherche évaluative sont "formatives" quand elles accompagnent en quelque sorte le déroulement des politiques; elles sont "sommatives" quand elles portent sur tout le cycle de réalisation des politiques. Dans les deux cas, l'évaluation ou la recherche évaluative peuvent être réservées aux spécialistes et aux experts, ou encore elles peuvent être le fait d'un plus grand nombre de participants.

Comme on le pressent déjà, à partir de ces distinctions, la fonction d'évaluation peut être accomplie selon l'un ou l'autre de nos trois scénarios.

1°) Dans le scénario technocratique, l'évaluation prend la forme de la recherche évaluative et elle est plutôt "sommative" que "formative", étant donné que, de façon générale, elle est une opération relativement complexe et technique. Elle est faite par des spécialistes et des experts qu'on trouve -

L'évaluation des activités

L'évaluation est une fonction complexe qui consiste à comparer les activités du système et leurs conséquences avec les normes qui découlent des finalités, pour voir si les problèmes identifiés ont été solutionnés par les politiques gouvernementales. S'ils ne l'ont pas été il faut redéfinir les politiques en conséquence, et même s'ils l'ont été il est fort possible que de nouveaux problèmes apparaissent.

L'évaluation peut être faite de façon non méthodique, mais elle peut aussi utiliser les méthodes des sciences sociales. Dans ce dernier cas, on parle généralement de recherche évaluative. L'évaluation ou la recherche évaluative sont "formatives" quand elles accompagnent en quelque sorte le déroulement des politiques; elles sont "sommatives" quand elles portent sur tout le cycle de réalisation des politiques. Dans les deux cas, l'évaluation ou la recherche évaluative peuvent être réservées aux spécialistes et aux experts, ou encore elles peuvent être le fait d'un plus grand nombre de participants.

Comme on le pressent déjà, à partir de ces distinctions, la fonction d'évaluation peut être accomplie selon l'un ou l'autre de nos trois scénarios.

1°) Dans le scénario technocratique, l'évaluation prend la forme de la recherche évaluative et elle est plutôt "sommative" que "formative", étant donné que, de façon générale, elle est une opération relativement complexe et technique. Elle est faite par des spécialistes et des experts qu'on trouve -

ou qu'on devrait trouver - dans les ministères sectoriels, ou encore dans des groupes spécialisés à l'extérieur de la fonction publique. Dans le domaine de la radiodiffusion, c'est donc au ministère des Communications ou à des groupes spécialisés désignés par lui que revient la tâche de l'évaluation. Le C.R.T.C. est trop près de l'exécution de la politique pour l'évaluer avec expertise.

2°) Dans le scénario <u>démocratique</u> l'évaluation a plutôt tendance à être "formative" et elle n'est pas réservée aux spécialistes et aux experts du ministère, du C.R.T.C. ou des groupes spécialisés. Si ceux-ci sont mis à contribution leurs contributions doivent être publiques et débattues par les élus ou plus largement par d'autres représentants de la population. La période des questions, à la Chambre des communes, est un autre moyen d'évaluer "formativement" les politiques.

3°) Dans le scénario <u>semi-démocratique</u>, ce qui importe c'est qu'il y ait des moments intenses dans l'évaluation et qu'elle donne lieu à des débats entre les partis ou les groupes opposés, qui permettent à la population de pouvoir infléchir les décisions. Dans cette perspective l'évaluation doit être plutôt "sommative" que "formative", mais il n'est pas exclu que l'évaluation déclenche un temps fort à un moment ou l'autre de la réalisation d'une politique. Les commissions et les comités d'enquête, dans la mesure où ils suscitent des débats, conviennent également au scenario semi-démocratique, où il ne s'agit pas d'évaluer tout le temps mais de provoquer par l'évaluation de nouvelles poussées de participation compétitive et dirigée (par le leadership) au processus de réalisation des politiques.

Notons que le caractère souvent "formatif" de l'évaluation vient nous rappeler, si besoin en est, que les fonctions, et en particulier celle de l'évaluation, ne se déroulent pas dans un ordre linéaire mais interfèrent continuellement les unes sur les autres.

Le rôle des acteurs dans chacun des scénarios

La présentation des différents scénarios selon lesquels on peut imaginer l'accomplissement des fonctions montre que, dans l'ensemble, le rôle des acteurs est assez différent d'un scénario à l'autre.

Voici, en résumé, quelle est la contribution de chacun des quatre principaux acteurs, selon les scénarios.

1) C'est dans le scénario technocratique que le parlement a le rôle le plus réduit. Ce rôle est limité à la définition des finalités générales du système et à l'adoption des projets de loi qui portent de quelque façon sur le système de la radiodiffusion. Même là, nous l'avons signalé, cette contribution du parlement est largement inspirée par les technocrates politiques ou administratifs qui sont les spécialistes du domaine.

Dans le scénario semi-démocratique le rôle du parlement est plus étendu. Non seulement il est chargé d'adapter les finalités générales du système et les loi qui en découlent, mais dans la fonction de formulation des solutions les partis doivent susciter des débats susceptibles d'intéresser la population. Le parlement peut aussi être amené à jouer un rôle dans la mise en oeuvre des solutions si le gouvernement juge bon d'émettre des directives. Selon le scénario semi-démocratique ces directives devraient en effet faire l'objet d'un débat au parlement, ou encore au cours d'audiences publiques organisées par le C.R.T.C.

La participation du parlement est encore plus étendue dans le scénario démocratique (qui serait mieux nommé: hyper-démocratique) puisque, en plus de ce qui est mis en place dans le scénario précédent, le parlement doit jouer un rôle actif et ponctuel dans le contrôle et l'évaluation des activités au moyen de la période des questions ou de recours des intéressés à leurs représentants élus.

2) Le rôle du gouvernement ne s'exerce pas de la même façon ni avec la même intensité dans tous les scénarios. Dans le scénario technocratique les experts du gouvernement se manifestent principalement dans les fonctions de définition des problèmes et de formulation des solutions. Les deux autres fonctions appartiennent à d'autres spécialistes.

Dans le scénario semi-démocratique le leadersphip du gouvernement et du parti qui y est associé est très important dans l'identification des problèmes et la formulation des solutions et il peut aussi s'étendre, à certaines conditions, à la fonction de mise en oeuvre des solutions. Le gouvernement peut donner des directives au C.R.T.C. en vue de la mise en oeuvre, mais à condition que ces directives fassent l'objet d'un débat public.

Dans le scénario démocratique (ou hyper-démocratique) le gouvernement ne doit pas tenir une trop grande place par rapport au parlement, ni dans l'identification des problèmes, ni dans la formulation des solutions. Il en est d'ailleurs un peu de même pour les deux autres fonctions: selon le principe de la participation de tous ceux qui sont

responsables, le gouvernement y a sa place, mais pas au point de restreindre celle des parlementaires.

3) Le ministre des Communications et son ministère occupent évidemment une place centrale dans le scénario technocratique, étant donné leur compétence dans le domaine de la radiodiffusion. Les spécialistes du ministère sont mis à contribution dans la définition des finalités du système et leur rôle est encore plus déterminant dans l'ajustement entre les activités et les finalités. Même si le contrôle des activités est confié à un organisme autonome, le C.R.T.C., le ministre des Communications, en tant que technocrate ministériel, supérieur aux technocrates administratifs, est apte à émettre des directives envers le C.R.T.C. Enfin, dans l'évaluation des activités le ministère ou des spécialistes de l'extérieur sont chargés de l'évaluation sommative.

Le ministre et son ministère, cette fois en tant que responsables devant le gouvernement et le parlement, peuvent aussi participer à un peu toutes les fonctions dans le scénario dit démocratique (ou hyper-démocratique). En particulier, le ministre joue un rôle central dans les commissions parlementaires ou lors de la période des questions, et ce à propos de toutes les fonctions. Mais, tout compte fait, son rôle est moins important, par rapport aux autres acteurs, que dans le scénario technocratique.

Dans le scénario semi-démocratique le rôle du ministre et de son ministère est moins important que dans le scénario technocratique et moins

étendu que dans le scénario (hyper-) démocratique. Le ministre vaut surtout par son leadership - s'il en a - et par son appartenance à un gouvernement et à un parti, dont on s'attend à ce qu'ils intéressent la population aux débats entourant les problèmes et les solutions dans le domaine de la radiodiffusion.

4) Dans le scénario démocratique (ou hyper-démocratique) le C.R.T.C. est confiné à la mise en oeuvre des solutions, tâche pour laquelle il a été créé et dont il est responsable devant son ministre de tutelle et par là devant le gouvernement et le parlement. Il n'a pas à se mêler des autres fonctions.

Dans le scénario technocratique également le rôle du C.R.T.C. est limité au contrôle des activités, mais il nest pas exclu qu'il puisse participer aussi, étant donné sa compétence, à l'ajustement entre les finalités et les activités ainsi qu'à l'évaluation des activités. Dans ces deux fonctions, toutefois, le ministre et son ministère sont mieux placés que lui: le C.R.T.C. est plus loin du gouvernement et de ses spécialistes, dans la fonction de formulation des solutions, et il est trop près des activités du système pour pouvoir les évaluer aussi objectivement que le ministère.

Enfin, dans le scénario semi-démocratique le C.R.T.C. est surtout chargé du contrôle des activités, mais à supposer que des directives lui soient données par le ministre, au mieux le gouvernement, sa connaissance des problèmes et ses idées sur les solutions à être apportées l'habilitant à organiser des audiences publiques sur ces directives. Dans ce scénario le

C.R.T.C. n'a pas à se mêler des autres fonctions, qui doivent être la responsabilité des leaders politiques, mais, en retour, les autres acteurs n'ont pas à se mêler constamment du contrôle des activités, une fois qu'il a été dessiné dans ses grandes lignes à l'étape de la formulation des solutions.

En somme, c'est dans le scénario démocratique (ou hyper-démocratique) que le rôle du parlement est le plus valorisé, alors que c'est dans le scénario semi-démocratique que le gouvernement joue le rôle le plus important, et que c'est dans le scénario technocratique que le ministre des Communications et son ministère occupent la place la plus avantageuse.

La structure des relations entre les principaux acteurs est toutefois différente d'un scénario à l'autre. Dans le scénario démocratique poussé à l'extrême, la régulation du système de radiodiffusion est en quelque sorte collégiale car tous les acteurs sont responsables, même si le parlement est le plus responsable d'entre eux, en plus d'être l'acteur devant lequel tous les autres acteurs sont responsables, directement ou indirectement.

Dans le scénario technocratique la régulation a un caractère plus administratif et donc plus hiérarchique. Le ministre et son ministère dominent cette hiérarchie où suivent, dans l'ordre de la compétence, le C.R.T.C., le gouvernement et le parlement.

Le scénario semi-démocratique a une structure qui se situe quelque part entre ces deux extrêmes. Sa stratification est affaire de leadership dans la capacité de proposer des problèmes et des solutions qui suscitent des débats auxquels la population et ses groupes pourront participer. Le gouvernement est le mieux armé pour cela, alors que le ministre et son ministère d'une part, et le C.R.T.C. d'autre part, ont moins d'atouts. Quant au parlement, il ne vaut que ce que vaut le leadership des partis qui s'y affrontent.

Conclusion

Nous avons voulu montrer dans ce texte que la réalisation des politiques gouvernementales dans quelque domaine que ce soit, y compris celui de la radiodiffusion, suppose que quatre fonctions soient remplies: la définition des voies générales de solution; la formulation des solutions aux problèmes qui ont été identifiés; la mise en oeuvre des solutions; et l'identification, par l'évaluation, des problèmes du système.

Pour chacune de ces fonctions et pour l'ensemble du processus de réalisation des politiques, trois scénarios peuvent être envisagés. Dans le scénario technocratique ce sont les acteurs les plus compétents, les spécialistes et les experts de l'administration, de la politique et de l'opération du système, qui sont les maîtres d'oeuvre. Il peut bien y avoir une certaine compétition entre eux, mais de façon générale ce scénario ne comporte pas une bien grande concurrence entre les acteurs de la politique ni, par voie de conséquence, une bien grande participation au processus. Ce sont les valeurs de l'efficacité et de l'efficience qui inspirent ce scénario technocratique.

Le scénario démocratique est à l'opposé du précédent. La

participation des acteurs aux processus de réalisation des politiques doit être la plus étendue et la plus constante possible, puisque c'est la responsabilité plutôt que la compétence qui est la principale qualité de ces acteurs. La réalisation des politiques gouvernementales n'est pas réservée aux technocrates de la politique, de l'administration et des opérations du système, mais elle doit être ouverte à tous ceux qui sont concernés par ces politiques dans la population.

Quant au scénario <u>semi-démocratique</u> il se situe quelque part entre les deux autres, dans la mesure où il tente de concilier la compétence et la responsabilité, l'efficacité et la participation. Il se fonde plus particulièrement sur les valeurs du leadership, de la compétition et de l'implication, au sens d'une participation provoquée par le caractère significatif des débats. Autrement dit, c'est à des leaders, en compétition entre eux, de définir des problèmes et des solutions de telle façon que la population puisse participer aux décisions. En un sens, c'est un scénario exigeant mais s'il est réussi il assure à la fois une participation qui soit efficace et une compétence qui soit responsable.

Il est évident que nos préférences vont à ce dernier scénario, qui convient assez bien, nous semble-t-il, à chacune des quatre fonctions, alors que le scénario démocratique convient plus particulièrement aux fonctions de définition des grandes orientations, et que le scénario technocratique a ses plus grands avantages dans la fonction de mise en oeuvre des solutions.

Quoiqu'il en soit, nous espérons que cette réflexion inspirée de l'approche systémique et de l'analyse des politiques, complétée par la

présentation de trois scénarios, pourra aider le comité dans la préparation de ses analyses et de ses recommandations.